

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/93678>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

VOLKSHUISVESTING TUSSEN OVERHEIDSDIRIGISME EN PARTICULIER INITIATIEF

De discussie over het eigen-woningbezit, particuliere en woningwetbouw in de jaren 1948-1951

J.J.M. Ramakers

Inleiding

Toen de woningbouw in de jaren 1947-1948 weer redelijk op gang begon te komen, bestond er nauwelijks verschil van mening over de vraag wie de woningexploitatie moest verzorgen. Het sprak eigenlijk voor zich dat de primaire verantwoordelijkheid voor de oplossing van de eerste nood bij de overheid lag. Zo particulareren al beschikten over de middelen om in de woningbouw, en met name in de volkswoningbouw, te investeren, keken zij voorlopig liever de kat uit de boom omdat het bijvoorbeeld allerm minst zeker was hoe de bouwkosten zich in de loop der jaren zouden ontwikkelen.

Toch rees na enige tijd de vraag of de overheid in haar eentje in staat zou zijn de woningnood op te lossen. Zou er, net als voor de Tweede Wereldoorlog, niet meer moeten worden overgelaten aan het particuliere initiatief? En zou het niet de voorkeur verdienen als, in het kader van de woningwetbouw, de woningcorporaties in plaats van de overheid, c.q. de gemeenten, het voortouw namen? Zou, tenslotte, de volkshuisvesting er niet bij gebaat zijn als meer mensen het huis dat zij bewoonden ook in eigendom hadden? Dit soort vragen waren beslist geen vragen die uitsluitend refereerden aan een doelmatig volkshuisvestingsbeleid. Zij bezaten stuk voor stuk een zware ideologische lading. Voor de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting, J. in 't Veld, die in de eerste plaats pragmatisch te werk wilde gaan, was dit geen geringe last. Wij zullen hierna onderzoeken hoe de verstrengeling van ideologische en doelmatigheidsoverwegingen zijn beleid, dat in hoge mate trendbepalend voor de toekomst zou zijn, op het hierboven omschreven terrein heeft beïnvloed.

De discussie over het eigen-woningbezit¹

Als we de econoom M.A.M. van Helvoort mogen geloven, die in 1955 aan de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg promoveerde op een studie getiteld *Beschouwingen over het eigen-huisbezit*, zou Nederland de status van sociaal paradijs verwerven op het moment waarop de eigen woning voor elke Nederlander die dat wenste, een bereikbaar ideaal zou zijn. In dit meer normatieve dan verantwoorde proefschrift, dat zonder veel kritische

¹ Feitelijk is de term eigen-woningbezit minder juist omdat men steeds doelt op het eigendom van de woning. Het begrip is echter volledig ingeburgerd.

distantie de katholieke sociale leer over bezitsvorming uitdroeg, somde de auteur een groot aantal voordelen van het eigen-woningbezit op. Volgens Van Helvoort is de keuze voor eigen huis of huurhuis 'een principiële vraag, omdat er de menselijke persoonlijkheid ten nauwste bij betrokken is. De menselijke verhoudingen zoals die zich manifesteren in de woonzeden en het wonen, raken de geestelijke gezondheid en komen daarmee in het principiële vlak. (...) Uitgaande van de stelling, dat het instituut van de privaat-eigendom in het belang is zowel van individu als van gemeenschap, is bevordering van privaat-eigendom van overheidswege evident wenselijk.' Bij het bezit van een eigen huis gaat het immers om de bevrediging van de meest persoonlijke behoeften van de mens, zo meende Van Helvoort; dit bezit biedt zekerheid en stabiliteit aan het gezinsleven, het geeft vrijheid en onafhankelijkheid, het streven naar verwerving van een duurzaam bezit als een huis zou opvoedend werken, de bezitter moet zelfstandig denken, handelen en beslissen, hetgeen des te belangrijker is op dit terrein waar bezit en beheer nog samen gaan, terwijl dit in de rest van de samenleving steeds meer gescheiden wordt. Kortom: 'Het eigen huis kan een oase zijn temidden van de al te grote collectivering van behoefte-bevrediging.'

Van Helvoort zag echter ook nog wat meer prozaïsche voordelen in het eigen-huisbezit. Het feit dat de eigenaar zelf zijn woning bewoont, garandeert tot op grote hoogte een behoorlijk onderhoud, de eigen woning is een uitstekend spaarobject, dat langdurige en stabiel gerichte spaaractiviteit vereist en een zekere vermogensvorming garandeert. Hoewel Van Helvoort geen verschil zag tussen huurwoning en eigen woning voor zover het het om de doelmatigheid van het huis als verblijf ging, was hij toch van oordeel dat het algemeen welzijn aanmerkelijk beter gediend was door de bevordering van het eigen-huisbezit dan door de stimulering van de bouw van huurwoningen.²

Al deze reële of vermeende voordelen van het eigen-huisbezit ten spijt moest Van Helvoort constateren, dat in het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog de particuliere bouw ver achter was gebleven bij de woningwetbouw en dat de bouw ten behoeve van de verkoop of van bewoning door de bouwer, slechts een beperkt gedeelte daarvan uitmaakte. In de naoorlogse jaren had de overheid, in haar streven de woningnood zo snel mogelijk op te lossen, haar greep op de nieuwbouw immers sterk verstevigd. Het op korte termijn opheffen van misstanden als gedwongen samenwoning had vooralsnog prioriteit. Zolang een minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting de oplossing voor de woningnood moest zoeken in noodoplossingen als de duplex-woning, bleef het eigen-woningbezit tot op zekere hoogte een ver verwijderd ideaal. De voorkeur die de overheid in deze jaren voor de woningwetbouw aan de dag legde, kwam onder meer tot uiting in de ongelijke subsidieregelingen voor woningwetbouw en particuliere bouw,

2 M.A.M. van Helvoort, *Beschouwingen over het eigen-huisbezit* (Assen 1955) p. 46-98.

waardoor de jaarlijkse lasten voor de bouwer van een eigen huis hoger lagen dan de lasten verbonden aan woningwetbouw.³

Een 'hot-issue' vormde het eigen-woningbezit in het parlement in de jaren 1948-1951 dan ook nog niet, hoewel met name de confessionelen het thema veelvuldig aan de orde stelden, de KVP voorop. Hoewel de VVD in haar gemeenteprogram de doelstelling had opgenomen, dat de gemeente het streven naar het bezit van een eigen woning zou ondersteunen⁴ (de KVP had het streven naar eigen-woningbezit opgenomen in het Verkiezingsmanifest 1948, de ARP in het 'Program van actie voor de verkiezingen van 1948'⁵) heeft de partij aan dat punt in het parlement nauwelijks aandacht besteed. De sociaal-democraten tenslotte waren in de regel niet erg te porren voor het ideaal van het eigen-woningbezit. Een rapport van de Wiardi Beckmanstichting uit 1949 gaf daar duidelijk blijk van. Eigen-woningbezit zou 'alleen verantwoord (zijn) in streken met (een) stabiele, economisch krachtige en spaarzame bevolking en dan alleen nog voor gezinnen die deze eigenschappen ten volle bezitten. Waar de honkvastheid gering is en de economische positie zwak of wisselvallig, wordt een eigen huis spoedig een ernstige belemmering.'⁶

Uit de parlementaire debatten bleek echter, dat de PvdA ook meer principiële bezwaren tegen het eigen-woningbezit koesterde. Zo betoogde C.J.A.M. ten Hagen tijdens de begrotingsdebatten voor 1950 dat het eigen-woningbezit weliswaar niet op winst gericht was en daardoor aanvaardbaar, maar dat men het niet als ideaal moest stellen. Overspannen propaganda hiervoor leidde allicht tot mislukking. Hij was van oordeel dat het gemeenschappelijk bezit van woningen door tussenkomst van de woningbouwvereniging als 'een hogere vorm van bezit' gepropageerd moest worden.⁷ Hij was het derhalve absoluut oneens met de KVP, die het eigen-woningbezit van groot belang achtte voor de bezitsspreiding en voor de deproletarisering van de arbeiders.⁸

Het stond volgens de KVP in ieder geval als een paal boven water, dat de belangstelling van de overheid en haar ingrijpen in de volkshuisvesting veel te eenzijdig gericht was op de bouw van goede huurwoningen, zo betoogde het Tweede Kamerlid F. van Vliet bij de behandeling van de begroting voor 1951. Het eigen-woningbezit van diegenen die dat niet op eigen kracht konden verwerven, was nauwelijks bevorderd. Private instellingen als sommige spaarbanken en vooral de zogenaamde bouwkassen - spaarinstellingen die uitsluitend het bevorderen van het eigen-woningbezit tot doel

3 *Ibidem*, p. 67.

4 *Parlement en Kiezer* 33 (1949-1950) p. 153.

5 *Ibidem*, p. 120, 80.

6 Geciteerd bij: J. van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid* (Delft 1987) p. 95.

7 *HTK* 1949-1950, p. 1142.

8 Vgl. het betoog van KVP-senator H.C. Nijkamp (*HEK* 1949-1950, p. 511).

hadden door een combinatie van sparen en het afsluiten van een hypothe-caire lening - hadden volgens Van Vliet hier meer betekenis. Valse beschei-denheid was de afgevaardigde, zelf directeur van een bouwspaarkas, in ieder geval vreemd.

Van Vliet meende, dat de regering er, gelet op haar financieringspolitiek, blijk van gaf, te weinig belang te hechten aan de bevordering van het eigen-woningbezit. De nieuwbouwkosten waren zo sterk gestegen dat kleine spaarders deze, zelfs met behulp van spaarkas of bouwkas, niet meer konden opbrengen. Het feit dat er toch nog een en ander gebouwd werd, was slechts te danken aan het feit, dat het rijk volgens de Financieringsregelingen Wo-ningbouw 1947 en 1948 de lasten van het onrendabele deel van de bouwkos-ten voor zijn rekening nam. Deze regelingen waren echter inmiddels ver-vangen door de Premiereregeling Woningbouw 1950, die slechts een beperkt deel van de onrendabele kosten dekte. Voor woningen groter dan een vast-gestelde inhoud verleende het Rijk zelfs in het geheel geen bijdrage meer als gevolg van minister In 't Velds overtuiging dat er 'geen enkele rechtsgrond (bestond), waarom het Rijk daarvoor in de buidel zou moeten tasten.'⁹

Van Vliet pleitte derhalve krachtig voor een financieringsregeling ten be-hoeve van de particuliere bouw, die zou zijn afgestemd op de behoefte van de kleine spaarders die voor hun gezinnen een eigen woning wensten te bouwen. De meerderheid van de Kamer en de regering steunden immers in principe, zij het met enige reserve, het streven naar eigen-woningbezit, ook voor minder draagkrachtigen. Gezien het feit, dat het Rijk nu grote sommen spendeerde aan woningwetbouw waarin potentiële eigen-woningbezitters woonden, hoefde een rijksbijdrage aan de eigen-woningbouw per saldo niet negatief uit te pakken. Tot slot zette Van Vliet zijn betoog kracht bij met het argument dat ook de voorgenomen wijziging van de Woningwet van 1901 in de richting van bevordering van het eigen-woningbezit leek te gaan.¹⁰

Hoewel In 't Veld zeker geen onverdeeld voorstander was van ongebrei-delde stimulering van het eigen-woningbezit - hij deelde eerder de opvat-ting van zijn partijgenoot Ten Hagen dat dit slechts tot teleurstelling en mislukking kon leiden - en ofschoon hij er in principe tegen gekant was 'voor een bepaalde categorie van ingezetenen een afwijkende regeling te maken', wilde hij een financieringsregeling voor kleine spaarders wel in overweging nemen.¹¹ Het zou echter pas zijn opvolger, de KVP-minister H.B.J. Witte, lukken een succesvolle bijdrage-regeling te ontwerpen ten be-hoeve van eigenaar-bewoners van sober gebouwde woningen.¹²

9 HTK 1950-1951, p.829.

10 *Ibidem*, p. 819-820. Zie ook: F. van Vliet, 'Financiering van de bouw van eigen woningen', *Bouw* 1949-1950, p. 283-284, 289.

11 HTK 1949-1950, p. 1165; *ibidem* 1950-1951, p. 845.

12 Van der Schaar, *Groei en bloei*, p. 174.

Met zijn belofte te onderzoeken welke mogelijkheden er waren te komen tot een bijzondere financieringsregeling voor kleine spaarders, sloot In 't Veld aan bij het uit 1950 daterende advies van de Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet (Staatscommissie-Van den Bergh). Deze had immers de conclusies overgenomen van het *Rapport inzake de voorzieningen, te treffen ter bevordering van de verkrijging van een woning in eigendom door arbeiders en met hen gelijk te stellen kleine zelfstandigen*, uitgebracht door een op 12 juni 1948 door In 't Veld ingestelde commissie onder voorzitterschap van J. Bommer, algemeen directeur bij de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting en vanaf 1952 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. Het rapport van de Commissie-Bommer was als bijlage integraal opgenomen in het verslag van de Staatscommissie-Van den Bergh.¹³

De Commissie-Bommer werd niet geacht zich uit te laten over de wenselijkheid van de bevordering van het eigen-woningbezit. Die werd, de onenigheid in het parlement ten spijt, als vaststaand aangenomen. Zij kon het overigens niet nalaten ook even op de nadelen de aandacht te vestigen. Behalve het feit, dat de eigenaar-bewoner in de regel kwetsbaarder was, omdat hij zich voor hogere lasten zag geplaatst dan de huurder van een woningwetwoning, hetgeen voortvloeide uit de verschillende aflossingstermijnen, achtte de commissie het een belangrijk nadeel, dat de eigen woning minder waarborgen bood voor een voldoende intensief gebruik dan de huurwoning. In de grootte van de huurwoningen bestond immers meer differentiatie en een gezin kon dan ook, al naar gelang zijn grootte, een kleinere of grotere woning betrekken. De eigen woning was daarentegen vaak woning 'van de wieg tot het graf'. Deze moest daarom in beginsel zijn afgestemd op een volgroeid gezin.

In het licht van het feit dat de Commissie-Bommer er op dit punt feitelijk het zwijgen toe had horen te doen, is het opmerkelijk dat zij zich toch genoodzaakt zag het enthousiasme van met name de KVP wat af te remmen. Haast woordelijk sloot zij zich aan bij de opvattingen van de Wiardi Beckmanstichting en van de Tweede Kamerfractie van de PvdA: 'Het is haar

13 *Verslag van de Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet* ('s-Gravenhage 1950) p. 191-217; Van der Schaar, *Groei en bloei*, p. 324-325. De commissie-Bommer was als volgt samengesteld: J. Bommer (voorzitter), J. Bakker (raadadviseur bij het ministerie van Financiën), C. Campagne (lid van de Verzekeringskamer), P. A. van der Drift (raadadviseur bij het ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting), K.H. Gaarlandt (burgemeester van Emmen), W.H. Jas (voorzitter van de Boerderijen-commissie van de Stichting voor de Landbouw), C.J. van Mastrigt (voorzitter van de Nederlandse Christelijke Landarbeidersbond, hoofdbestuurslid van de Stichting voor de Landbouw, vanaf 1956 lid van de Tweede Kamer voor de CHU), F.J.J.C.M. van Meerwijk (administrateur bij het ministerie van Financiën), M.A. Nap (administrateur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken).

(de commissie, JR) voldoende wanneer uit deze opmerkingen blijkt, dat men het eigen-woningbezit niet voetstoots moet bevorderen, maar daarbij selecterend en opvoedend te werk moet gaan. Als richtsnoer zou de commissie willen stellen, dat het bezit van een eigen woning voornamelijk dient te worden bevorderd in streken met een stabiele en spaarzame bevolking en voor gezinnen, die naar strenge eisen zijn geselecteerd.¹⁴

Hiermee was de toon gezet voor het hele rapport. Nadat de commissie nog had vastgesteld, dat het haar taak niet was een uitspraak te doen over de wenselijkheid van overheidshulp bij aankoop van bestaande woningen - de regeling waarover zij adviseerde diende door middel van bevordering van het eigen-woningbezit de volkshuisvesting te verbeteren en kon dus alleen op nieuwbouw betrekking hebben - voegde zij meteen de daad bij het woord: zij formuleerde een aantal forse bevoogdende criteria die bij de selectie van personen die voor overheidshulp in aanmerking wensten te komen, in acht genomen dienden te worden.

Niet alleen mocht de kandidaat de leeftijdsgrens van 45 jaar niet overschreden hebben¹⁵, moest hij ingezetene des Rijks en Nederlander zijn, die niet de beschikking of het beheer over zijn goederen verloren had, maar hij moest ook blijvend zijn hoofdbron van bestaan vinden in de gemeente waarin hij een woning wenste te verwerven dan wel in een aangrenzende gemeente. Daarnaast zouden de kandidaten nog aan een aantal minder objectieve voorwaarden moeten voldoen. De gegadigde moest met zijn gezin geschikt worden geacht voor de eigendom en het doelmatig gebruik van woning en bijbehorende grond zorg te kunnen dragen. Hij moest in staat zijn een nader te bepalen percentage van de stichtingskosten uit eigen middelen op te brengen, maar hij mocht weer niet zo gegoed zijn, dat hij geacht moest worden zonder hulp van de overheid een eigen woning te kunnen verwerven. Tot slot moest de kandidaat geacht worden de verplichtingen die voortvloeiden uit de hulp van overheidswege naar behoren te kunnen voldoen. Daarbij diende mede gelet te worden op de voorzieningen die hij ten aanzien van zijn nabestaanden had getroffen in geval hij binnen de aflossingstermijn zou overlijden.¹⁶

Met de voorstellen aangaande de financiering van het eigen-woningbezit hoopte de commissie blijkbaar twee vliegen in één klap te slaan: de wijze van financieren zou kunnen bijdragen aan de beoogde opvoeding van de eigenaar in spé en de staatskas zou in zekere mate worden ontzien. De commissie zag namelijk een belangrijke taak weggelegd voor de eerder ge-

14 *Verslag van de Staatscommissie*, p. 195. Wellicht hebben de politieke sympathieën van de voorzitter van de commissie grote invloed op deze formulering gehad.

15 Van der Schaar, *Groei en bloei*, p. 324 vermeldt abusievelijk de leeftijdsgrens van veertig jaar. De commissie meende overigens wel dat het in bijzondere gevallen gewettigd kon zijn van de gestelde leeftijdsgrens af te wijken.

16 *Verslag van de Staatscommissie*, p. 195.

noemde bouwsparkassen, die de selectie van gegadigden zouden moeten verzorgen.

De bouwsparkassen zouden echter nooit helemaal in de financiering kunnen voorzien. De commissie bepleitte daarom steun in de vorm van gemeentegaranties op het aantrekken van vreemd vermogen ter financiering van de hypotheek die aan bouwsparenders zouden worden verleend. Verder achtte zij het gewenst, dat, wanneer als gevolg van bijzondere omstandigheden de stichtingskosten van een woning zo hoog zouden zijn, dat een rendabele exploitatie onmogelijk was, er alle aanleiding was van overheidswege speciale bijdragen te verlenen ter hoogte van de onrendabele top.

Hoewel de overheid zich aldus bepaald niet aan haar financiële verantwoordelijkheden zou kunnen onttrekken - met name de financiering van die onrendabele top bleef door de uit de pan gerezen bouwkosten een immens probleem - bood het voorstel van de Commissie-Bommer toch grote voordelen. De bouwsparkassen konden bij de financiering immers over de collectieve spaargelden beschikken en over de van derden zonder overheidsgarantie aangetrokken kapitalen. Ook het immateriële voordeel, de sociaal-pedagogische werking die er zou uitgaan van het in de bouwsparkassen georganiseerde sparen, viel volgens de commissie niet te onderschatten. Ten einde het sociale doel te waarborgen zouden de bouwsparkassen wel aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, onder meer met betrekking tot de berekening van rente en administratiekosten. De Verzekeringskamer zou moeten toetsen of de bouwsparkassen inderdaad aan de eisen voldeden.

Het voorstel van de Commissie-Bommer kan men achteraf beoordelen als uitermate tijdsgebonden. In die zin is het dan ook vreemd dat het is overgenomen in het ontwerp-Woningwet van de Staatscommissie-Van den Bergh. De nieuwe Woningwet zou immers, net als de oude, enige tientallen jaren moeten kunnen functioneren. De tijdsgebonden elementen waren vooral terug te vinden in de uitgangspunten van het voorstel. Het veronderstelde een overheid en potentiële woningbezitters met zeer geringe financiële speelruimte. Bovendien veronderstelde het functioneren van de bouwsparkassen een belangrijke controlerende rol van de overheid. Het sterkst komt de tijdsgebondenheid echter naar voren in het rotsvast geloof in het sociaal-pedagogische karakter van het eigen-woningbezit, een geloof dat nauw aansloot bij de in brede kringen levende opvattingen over de beschavende taak van de overheid.¹⁷

Toen de welvaart steeg, waardoor overheid en particulieren over wat ruimere financiële middelen beschikten, is de belangstelling voor het eigen-woningbezit alleen maar toegenomen. Dit resulteerde in 1956 in het Besluit bevordering eigen-woningbezit en de Beschikking bevordering eigen-woningbezit, op grond waarvan belangrijke premiesteun aan eigen-huisbezit-

17 Vgl. Hansje Galesloot en Margreet Schrevel ed., *In fatsoen hersteld. Zedelijkheid en wederopbouw na de oorlog* (Amsterdam z.j.).

ters mogelijk werd. Het opmerkelijke is echter, dat de band met het publieke bouwsparen nu volledig was doorgesneden.¹⁸ De financiering van het eigenwoningbezit zou geheel via particuliere instellingen plaats moeten vinden. J. van der Schaar veronderstelt in zijn studie van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid dat hiervoor drie redenen zijn aan te geven. De opvattingen over het gewenste overheidsbeleid waren veranderd, de bouwspaarkasbeweging was over haar hoogtepunt heen en het sparen voor en de hypotheekverlening door de coöperatieve banken was sterk toegenomen.¹⁹ Men zou daar wellicht aan moeten toevoegen, dat de angst voor het zedelijk verval en het geloof in de bevoogdende taak van de overheid, die de eerste vijf jaar na de oorlog hadden beheerst, zeer snel aan betekenis hadden ingeboet. De politieke wil om bouwkasen om deze reden overeind te houden was blijkbaar verdwenen.

Particuliere bouw of woningwetbouw?

Het zal duidelijk zijn dat de discussie over de wenselijkheid van het eigenwoningbezit zich voor een belangrijk deel afspeelde in het kader van een breder politiek probleem. De vraag was immers uiteindelijk of men de voorkeur diende te geven aan particuliere bouw, waarvan de bouw ten behoeve van bewoning door de bouwer deel uitmaakte, of woningwetbouw. Voor wie het accent legde op de laatste sector, doemde de vraag op of de bouw door gemeenten voorrang moest krijgen of die door woningbouwverenigingen.²⁰

De Woningwet hield immers, zij het met een voorkeur voor de tweede optie, beide mogelijkheden open. De opposenten sloegen elkaar ook in deze discussie afwisselend om de oren met ideologische en doelmatigheidsargumenten en soms ook met ideologische argumenten, verpakt als doelmatigheidsargumenten. Op de achtergrond speelde ook hier telkens het financieringsprobleem een rol, het probleem dat volgens In 't Veld aan het eind van zijn ambtstermijn 'het allesoverheersende thema (was) geworden'.²¹ In de eerste moeilijke naoorlogse jaren was men het in politiek Den Haag in ieder geval over één ding roerend eens: er bestond vooral behoefte aan de bouw van arbeiderswoningen. Algemeen werd het gegeven aanvaard, dat deze

18 Voor het verschil tussen de al langer bestaande particuliere bouwkasen en de door de Commissie-Bommer beoogde publieke bouwkasen zie: H.J. Wytema, 'De publieke bouwkas', *De Nederlandse Gemeente* 2 (1948) p. 462-466. De publieke bouwkas huldigt geen winstoogmerk en beoogt primair bevordering van de particuliere woningbouw.

19 Van der Schaar, *Groei en bloei*, p. 326.

20 Daarnaast speelde er een klassiek probleem van de verzuilde Nederlandse samenleving. Welke oplossing kon er worden gevonden als de vrijheid van organisatie op confessionele grondslag botste op de eisen van doelmatigheid, bijvoorbeeld in kleine gemeenten met een heterogene bevolkingssamenstelling, die geen plaats konden bieden aan twee of zelfs drie woningcorporaties?

21 HEK 1950-1951, p. 437.

voor particuliere investeerders geen erg aantrekkelijke beleggingsobjecten vormden. Het lag dus voor de hand, dat de woningwetbouw in deze behoefte moest voorzien.

Het was niet, zoals men wellicht zou verwachten, de VVD die als eerste de vraag stelde of deze situatie nu wel ideaal genoemd kon worden, maar de SGP. Het Tweede Kamerlid Van Dis betoogde al in 1948 dat de particuliere bouwondernemers best bereid waren arbeiderswoningen te produceren, maar dat het particulier initiatief voortdurend ernstig belemmerd werd door de ambtelijke bureaucratie, het stelsel van bouwvergunningen, de langzame financiële afwikkeling met aannemers etcetera. Van Dis zag zijn opvattingen bevestigd door een massale demonstratieve vergadering van 3.400 bouwondernemers op 18 november 1948 te Utrecht, waar uitdrukkelijk over dit probleem werd geklaagd. Van Dis betreurde dit omdat particuliere bouwers naar zijn oordeel efficiënter en goedkoper konden produceren dan overheid en woningcorporaties. De prioriteit zou daarom moeten liggen bij de opruiming van bureaucratische obstakels.²²

Minister In 't Veld kon die opvatting niet delen. Tijdens de begrotingsbehandeling had hij algemeen beluisterd, dat de woningwetbouw voorrang verdiende. Deze behoefte beslist niet duurder te zijn. Bovendien zouden particuliere bouwers vanzelf wel gedwongen worden zich op de markt van de arbeiderswoningen te begeven, omdat deze 95 procent van het totaal uitmaakte. Wel erkende de minister dat de financieringsregeling voor de particuliere bouw zeer ingewikkeld in elkaar stak, maar hij nam zijn ambtenarenapparaat grootmoedig tegen kritiek in bescherming: de beleggers waren hier zelf voor verantwoordelijk geweest, omdat zij elk risico hadden willen uitsluiten.²³

Overigens stond In 't Veld 'zeer bepaald' op het standpunt dat, waar het ging om de verhouding tussen gemeente en woningbouwvereniging, de laatste vóór diende te gaan.²⁴ Om verschillende redenen ondervond de minister in de Tweede Kamer instemming met deze gedachte. In de eerste plaats was er het materiële probleem, dat gemeenten het zich in de regel niet konden veroorloven al te grote financiële risico's te lopen op de weinig lucratieve markt van de woningwetbouw. Dit sloot niet uit dat zij wel een aanvullende rol konden spelen, maar de eerste jaren na de oorlog hadden zij al te veel initiatieven ontplooid, omdat de woningbouwverenigingen een tijd lang de kat uit de boom hadden gekeken. Zeker bij de confessionele partijen woog het gewicht van de immateriële argumenten echter zwaarder. Waar particulier initiatief door middel van de woningbouwvereniging tot ontplooiing kwam, moest dit, conform het subsidiariteitsbeginsel gestimuleerd worden. Bovendien mocht worden verwacht, dat de woningbouwvereni-

22 HTK 1948-1949, p. 906-907.

23 *Ibidem*, p. 920.

24 *Ibidem*.

ging, in tegenstelling tot de overheid, regelmatig contact met de bewoners zou onderhouden, hetgeen alle partijen ten goede zou komen.²⁵ Of, zoals ARP-Tweede Kamerlid A. Stapelkamp het eens fraai uitdrukte: 'De bestaande Woningwet (...) bedoelt juist de volkskracht te versterken door het volk in zijn brede lagen bij de woningbouw te betrekken en daarvoor verantwoordelijkheid te laten dragen.'²⁶

Bij de respectieve begrotingsbehandelingen in beide Kamers keerde het probleem telkens op de agenda terug. In de Eerste Kamer bleek het keuzevraagstuk particuliere bouw of woningbouw zelfs zoveel splijtstof te bevatten, dat de KVP niet meer in staat was haar afgevaardigden op één lijn te houden. E.H.A. Kraaijvanger gooide bij de behandeling van de begroting voor 1949 de knuppel in het hoenderhok: 'Naar mijn mening zal het woningbouwvraagstuk niet kunnen worden opgelost, indien we er niet in slagen de particulieren voor de woningbouw te interesseren.' Hij stelde de vooroorlogse periode ten voorbeeld omdat destijds, in de jaren 1923-1940, particulieren zes maal zoveel bouwden als woningbouwverenigingen en gemeenten samen.²⁷ Door middel van gunstige financieringsregelingen zouden eigen bouwers en institutionele beleggers gestimuleerd moeten worden in de arbeiderswoning te investeren. De bestaande regeling, die een uitbetaling van het onrendabele deel van de stichtingskosten na een periode van tien jaar beloofde, wekte bij de investeerders te weinig vertrouwen.²⁸

Partijgenoot H.C. Nijkamp, afkomstig uit de Katholieke Arbeidersbeweging, kon Kraaijvanger echter niet bijvallen. Vergelijkingen met de vooroorlogse situatie, toen investeringsklimaat, overheidsbeleid en bouwkosten heel anders waren, gingen volgens hem mank. Nijkamp wenste de mogelijkheid van particuliere bouw niet geheel uit te sluiten, maar hij geloofde dat de woningbouwvereniging doelmatiger kon werken en een sociaal verantwoord beleid ten aanzien van de exploitatie kon garanderen.²⁹ Het was een opvatting waarbij PvdA-woordvoerder C. Woudenberg, algemeen secretaris van de partij en een politiek zwaargewicht, zich volmondig aansloot. Deze achtte het uit sociaal oogpunt niet gewenst, dat particulieren zich met de exploitatie van arbeiderswoningen bezig hielden.³⁰

25 *Ibidem*, p. 876, 881, 888; HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-IX A, Rijksbegroting voor het departement van Wederopbouw en Volkshuisvesting voor het dienstjaar 1949, nr. 13, VV, p. 7.

26 HTK 1949-1950, p. 1147.

27 Klaarblijkelijk wilde Kraaijvanger een parallel trekken met de politiek van de katholieke minister P.J.M. Aalberse in de periode na de Eerste Wereldoorlog. De eerste jaren na die oorlog had de woningwetbouw prioriteit gekregen. Vanaf 1923 echter werd de particuliere bouw sterk gestimuleerd en gold woningwetbouw nog slechts als aanvulling, daar waar de particuliere bouw tekort schoot (M.J.J.G. Rossen, *Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in Nederland. Een comparatief onderzoek in Tilburg en Enschede (1900-1925)* (Tilburg 1988) p. 77-98).

28 HEK 1948-1949, p. 416-417.

29 *Ibidem*, p. 424.

30 *Ibidem*, p. 430-431.

Het schijnt dat de emoties nogal hoog opliepen, want minister In 't Veld ontsnapte tijdens dit debat een even ongebruikelijke als spontane ontboezeming: 'Nu ga ik misschien een erge ketterij verkondigen. (...) Waarom zouden we niet kunnen uitkomen zonder particuliere woningbouw?' Hij wilde de particuliere bouw in principe wel dezelfde kansen geven als de woningwetbouw, maar hij voelde er niets voor daar ook nog eens een premie op te zetten. Als de particuliere bouwers inderdaad in staat waren goedkoper te produceren, dan hadden ze daaraan bij de exploitatie van de woningen meer dan genoeg voordeel, aldus In 't Veld. Even later was de minister echter, als was hij geschrokken van zijn eigen overmoed, al weer teruggevallen in zijn oude, vertrouwde rol van de bewindsman die in de eerste plaats het compromis zoekt. Hij besloot de discussie voorlopig zonder een echte keuze te maken: 'Het zal er om gaan het juiste evenwicht te vinden tussen woningwetbouw en particuliere bouw.'³¹

De volgende jaren bleek dat deze frase inderdaad weinig opheldering bood over de intenties van de minister. Partijgenoot Ten Hagen verweet hem tijdens de behandeling van de begroting voor 1950 in de Tweede Kamer regelrecht, dat hij verzuimde een duidelijke keuze te maken. De tegenstelling tussen woningwetbouw en particuliere bouw moest volgens hem vertaald worden als een tegenstelling tussen woningexploitatie primair in het belang van de volkshuisvesting en woningexploitatie omwille van de winst.

Ten Hagen probeerde uit de impasse te geraken door die tegenstelling te depolitiseren. Het ging volgens hem niet om een politieke maar om een doelmatigheidsvraag, die gemakkelijk opgelost moest kunnen worden. Immers, omdat de huurder altijd de zwakkere partij is, verdient deze bescherming. Particuliere exploitatie bood volgens Ten Hagen echter geen enkele garantie voor een sociaal gerichte en technisch goede exploitatie. Hij begreep dan ook niet waarom de minister de particuliere bouw aantrekkelijker wilde maken door de financieringsregeling te vereenvoudigen. Het aandeel van de particuliere bouw, zo'n dertig procent van het totaal, was al te hoog. Woningexploitatie puur omwille van de winst kon en moest worden uitgesloten. Zolang de woningcorporaties nog niet optimaal functioneerden, zou overheidsexploitatie een noodoplossing kunnen bieden. Later zou de exploitatie van deze woningen dan aan de corporaties kunnen worden overgedragen.³²

Ten Hagen vond met name de KVP-ers W.J. Andriessen, de oudvoorzitter van de RK Bouwvakarbeidersbond 'St. Joseph', en Van Vliet tegenover zich. De eerste zou de kwaliteit van de produkten van het vooroorlogse particulier initiatief hebben miskend. Het was een illusie te denken dat gemeenten en woningcorporaties in hun eentje aan de woningbehoefte konden voldoen. Sterker nog: '(...) de toestand in de bouwerij is niet gezond te

31 *Ibidem*, p. 439-440, 446.

32 *HTK* 1949-1950, p. 1141-1142.

noemen, zolang niet vanuit de particuliere sector weer een groot deel van de woningbouw wordt gefinancierd en verzorgd', aldus Van Vliet. De vermaledijde, ingewikkelde Financieringsregeling Woningbouw 1948 moest dus snel door een aantrekkelijker regeling vervangen worden.³³ In 't Veld vroeg zijn partijgenoten begrip voor zijn probleem. Ook hij zag bepaalde vormen van woningexploitatie liever niet, maar een minister kon niet altijd doen wat hij wilde. De financieringsregeling wilde hij aanpassen omdat deze voor beleggers een element van onzekerheid bevatte en daarom onaantrekkelijk was.³⁴

In de senaat kon In 't Veld op steun van de rechterzijde voor zijn voorstel rekenen. De CPN (Van Santen: 'De Regering (offert) de menselijke waardigheid op het altaar van de verlies- en winstrekening'³⁵) en de PvdA toonden zich tegen het voorstel. Woordvoerder Woudenberg bracht zelfs zwaar geschut in stelling en sprak in dit verband van een politiek die 'mij de indruk geeft van een opportunisme, dat mij niet lijkt.'³⁶ Tevergeefs. De minister weigerde zich te laten verleiden tot een keuze tussen particuliere en woningwetbouw. Hij was alleen bereid maatregelen te nemen tegen de ernstigste excessen van de particuliere bouw: de onvoldoende afschrijving en het onvoldoende onderhoud.³⁷

In 1950 werd de eerder genoemde Financieringsregeling Woningbouw 1948 voor de particuliere bouw dan ook vervangen, en wel door de Premieregeling Woningbouw 1950, die aanmerkelijk eenvoudiger van opzet was. Voor de investeerders, maar ook voor het Rijk, was wellicht nog belangrijker, dat zij van tevoren wisten op welke vaste premiebijdrage c.q. uitgaven zij konden rekenen, terwijl zij bij de oude regeling te maken hadden met een jaarlijkse bijdrage die pas na tien jaar in een bijdrage à fonds perdu werd omgezet. Een nadeel lag hierin dat de premie het onrendabele deel der stichtingskosten niet helemaal dekte, omdat het niet mogelijk was een deel van de uitbetaalde premies achteraf terug te vorderen als het onrendabele deel door ruimere exploitatiemogelijkheden, bijvoorbeeld door een hoger huurpeil, in omvang af zou nemen. De notoire voorstanders van de particuliere bouw sputterden op dat punt natuurlijk tegen, maar In 't Veld gaf geen krimp: 'Men heeft mij (...) altijd voorgehouden, dat de particuliere bouwers het zoveel beter en goedkoper kunnen dan de woningbouwverenigingen. Ik zou zeggen, laten de heren dat dan maar doen.'³⁸

In 't Veld heeft op het principiële vlak weliswaar wat moeten inleveren, maar uiteindelijk is hij toch niet slecht uit de strijd gekomen. De gedachte dat de woningnood nooit effectief bestreden zou kunnen worden zonder

³³ *Ibidem*, p. 1149, 1152-1153.

³⁴ *Ibidem*, p. 1164-1165.

³⁵ HEK 1949-1950, p. 517.

³⁶ *Ibidem*, p. 520.

³⁷ *Ibidem*, p. 533.

³⁸ *Ibidem*, p. 834.

stimulering van de particuliere woningbouw werd in de nieuwe premieregeling bevestigd en, blijkens de relatieve groei van de particuliere sector in de jaren vijftig, definitief aanvaard. Door niet te zwichten voor de kritiek op de premieregeling die door de rechterzijde werd gespuid, wist In 't Veld ook zijn politieke vrienden voor een belangrijk deel weer terug te winnen. Zo merkte Ten Hagen, die overigens tegenstander bleef van het bouwen met winstoogmerk, tevreden op dat de premieregeling in ieder geval iets van het ondernemersrisico aan het particulier initiatief had terug geschonken. Want, zo voegde hij er sardonisch aan toe, 'er is dus alle aardigheid van dit particulier initiatief af, als ieder die bouwt of exploiteert, daarmee winst kan behalen en de meer uitgeslapenen daardoor rijk kunnen worden.'³⁹

³⁹ HTK 1950-1951, p. 809.